

単一国家における政府間関係

青 木 康 容

—〔抄 録〕—

先進産業社会における政府間関係は集権化のプロセスと分権化のプロセスとを共に含む関係にある。中央政府と地方政府とが共に担う政策が増大する結果、これをどのように理論的な説明を与えていくかに関してさまざまな議論が展開されてきた。ニューライトモデル、中心周辺モデル、ラディカル・モデル、政府間関係モデルであるが、そうしたモデルに見られる議論は「官治による自治」として特徴づけられる日本の中央地方関係論には新鮮に響くものがある。これを跡付けていきたい。

キーワード 集権化、分権化、中央地方関係、政策ネットワーク、国内植民地

1. はじめに

1990年代半ばからに地方分権に関する論議とそれに伴ういわゆる分権一括法と呼ばれる法律改正から十数年、財源移譲の問題が残る中で、道州制に関する論議が盛んになった。一部に躊躇が見られるものの全国知事会の賛同、日本経団連の積極的提言、そして安部内閣の取組みなど道州制はやがて本格的な政治課題となるかにみえる。これは明治に始まる地方制度の歴史的な大変革となることは言うを俟たない。

日本の地方制度はこれまで中央地方関係として言及されてきた。戦前官僚制の下での内務省が巨大な権力を維持してきたのは治安維持のための警察機構に加えて運輸、厚生、建設などの機構をも抱え、その権限は地方の隅々までへも及んでいたからである。戦後においては、「地方自治」を所管とする中央省庁が設けられ、「自治」は国の管理の下に置かれただけでなく、地方行政は農林省、文部省、運輸省、建設省などの省庁との共同行政とでも言うべきものであった。したがって日本の地方行政の研究者たちが、国と地方との関係を「政府間関係」(intergovernmental relations)としてではなく、「中央地方関係」(center-local relations)として特に捉えてきたことは故無しとしないのである。これを他の国における比較の観点から見ると日本の政府間関係はどのような位置づけを与えられるのであろうか、あるいはどのような特殊性ないし特異性がみられるのであろうか、それはこれから本格的な論議がみられるであろう道州制について考える場合の手掛かりを与えてくれるかもしれない。

国と地方との関係は、当然ながら近代国家による中央集権的な政治体制の下で始まるが、それは時間的にも空間的にも実にさまざまであるようだ。つまり国によってまた歴史的な背景によってそれぞれ固有の政府間関係を生じさせてきたのである。本稿は、こうした政府間

関係をイギリスの行政学者ローズ（R.A.W. Rhodes, 1988, 1992）の議論を主として素材に見ていこうとするものである。

2. 分権用語

分権 decentralization とは何だろうか。辞書的には集権に対する分権、中央に対する周辺という対応語が用いられるのであるから、国家の場合には中央政府に集中した権力 power（政治的及び行政的）の一部を地方政府に配分（transfer）するということになる。（その意味で脱集権 de-centralization と呼べる）地方政府は、たとえば都道府県と市町村あるいは region, province, county, district, municipality というようにいくつかのレベルに区域的にまた管轄的に階層化（territorial hierarchy）しているから、分権とはより下のレベルの政府あるいは統治態（governments）に対する権力の分配ということになる。そうした階層化された政府形態は、連邦制国家の場合でも単一国家の場合でも同様に存在しており、そうした国家を構成する諸政府に対する権力の配分であるかもしれない。また大規模組織の場合にはそれを構成する諸部門への配分であるかもしれない。いずれにおいても階層的な構成態であるのでより下位の政府間レベルもしくは部門間レベルへの配分が行われることは同様に分権と呼んでよい。

権力配分と言ったが、それはどのような権力なのか。権力の定義そのものは社会科学の尽きない大論争の一つであるが、ここでは何らかの便益を生み出す力としておこう。それは電力の創出のようにそれ自体としては何の意味を成さないが、使われて初めて何らかの便益ないし目標達成をなすような一つの媒体である。モノのように目には見えないが、それを想定することによって諸現象の説明が可能になるような種類の概念である。それではどのような権力の配分であるのか、統治態 government に対する配分であるから、それは目標設定と達成のための企画立案の権力、立案された具体的な企画の意思決定の権力、そして決定された企画を実行ないし執行する権力である。すなわち立案権 planning, 意思決定権 decision-making, 執行権 administrative authority の配分、すなわちここでは権限の配分ということの意味する。

電力はそれが用いられる対象領域と電力量が様々であるように、権力も用いられる諸単位によって権限の区域ないし形態、および目標達成のために分権化された諸統治態 governments のもつ自律性の程度によって分権の形態も多様である。それは直下の政府に対する大規模な権限配分から小規模な government へのより限定された配分、あるいは半自律的、準国営的な諸機関への配分までさまざまである。そこで権力配分としての分権概念を類型化すると、一方の極に devolution, もう一方の極に de-concentration, そしてその中間に delegation が位置する。権力配分に関して、そこでは政治権力（political authority）と行政権力（bureaucratic authority）とを区別することが重要である。民主主義的な政治体制においては、権力 power は立法措置によって法的な裏づけをもつとき正統化されるので、配分される政治権力は正統性を帯びる。地方自治体という地方政府が正統性を持つのはその理由からである。他方、行政権力は行政権限の委任に伴う責任負担から生じるものである。ここにこの二つの概念の相違がある。その意味で devolution は政治権力の「委譲」という配分であり、de-concentration は行政権力の「分散」という配分ということになる。

分権システムの類型

De-concentration これを「分散」と命名するのは適語とはいえないが、権力の集中に対する分散の謂である。具体的にはこれは中央司令部とその出先である地方部局との関係で、現場のスタッフに責任を委ねることによって地方政府に任せては国家的な統一性を図れないような政策決定に統制と影響力を与えることができる。つまり中央による官僚機構の分権 (bureaucratic decentralization) で、現場のスタッフはその限りで経営的なあるいは行政的な責任を負う。

こうした地方における中央行政は時に field administration と呼ばれる。これには二つのシステムがあり、一つは古代ローマ史に見られる属州の地方長官 prefect 型で、地方政府と中央出先機関のいずれにも目配りし、中央との意思疎通を図るが同時に中央を体現する強い権限を持つ行政官である。もう一つはイギリスに見られるような現場行政官の機能的なシステムである。現場の各行政官はそれぞれの省庁に所属し、現場のさまざまな政策領域間に相互の調整は無く、調整は中央においてなされる型である。

Delegation は文字通り「委任」である。すなわち特定機能の実現のために意思決定権や経営権を、中央省庁の直接的なコントロールの下にない半官のあるいは擬似自立的な非政府組織に対する委任である。(Rondinelli and Cheema, 1983: 20-21) 日本でのそうした組織は公益企業体あるいは公社、公団、事業団などの特殊法人が想定できる。委任とは、そのような法人組織がより上位の行政単位からの直接的な監督を受けることなく特定事業を専門的技術的に遂行できる能力を持っていて、そうした事業に関する企画や実施の決定をなすことのできる広範な権限の配分、時には創出をここでは意味する。

しかし、ここで委任と称してもそれは一般的な民間部門あるいは NPO のような任意団体への委任ということではない。公的機能を民間に委譲することは通常は民営化 privatization と呼ばれるが、それは階層的な政府領域の一部を構成するわけでないから決して分権とは言えない。(Rhodes, 1992 : 319) それにも拘わらずそうした委任の現象を無視することはできない。任意団体や民間組織あるいは非行政機関などに公的機関が担っていた機能と責任を譲渡することがみられるようになったからである。そうした機能と責任の中にはかつては公的機関が行っていた職務であるライセンス付与、監視業務、規制業務を業界団体それ自体に任せることが行われることもある。(Rondinelli and Cheema, 1983 : 24-25)

Devolution 「委譲」という権力配分は、地域社会の government が主として住民選挙によって設立された機関 (つまり地方政府) に対してなされることを指す。これは権限や職務を移転することによって自立的な統治の単位やレベルを強化したり創出しようとする分権形態である。権限や職務を移転させることによって中央政府は一定の職務を手放し、自らの直接的な統制の及ばない新しい統治単位を創出するのである。移転という分権の純粹形態の基本特性は、第一に、こうした統治の地方諸単位は自律的かつ自立的であり、したがって中央権力の統制が殆どかあるいはまったく及ばない別個の統治レベルとして明らかに認知されているということである。第二に、そうした地方政府は法的な認知を受けた明確な地理的境界をもち、その範囲において自らが持つその権限や職務遂行を行使する。第三に、地方政府は自治

団体という法人としての地位をもち自らの職務遂行のための諸資源を確保する power をもつ。第四に、「委譲」という分権形態は制度としての地方政府を育成する必要性を含意している。何故なら地方政府は地域住民の欲求充足のためのサービスを提供する組織であり、かつ彼らが何らかの影響力を及ぼし得る統治単位として認識されているからである。そして最後に、「委譲」とは地方政府と中央政府との間に互酬的、相互便益的、整合的な諸関係が存在するような編制であるということ、つまり地方政府が統治システムの一部として他の諸単位との間で互酬的に相互作用を行う能力を持つということである。すなわち、地方諸政府は国家的な政治システムの一部としての義務を担うのであって、中央地方というヒエラルヒーの依存的な要素単位というものではないということである。（Rondinelli and Cheema, 1983 : 22-23）

もちろんこれは理念的な特性であってその典型を現実と求めるとすれば、それはイギリスの地方政府であると言われている。「委譲」は、中央政府がしばしば監督権を保有し、かつ財政的に重要な役割を果たすような一定の職務領域に対して第一義的な責任を地方政府の諸単位に賦与すること、すなわち職務遂行は地方政府の自由裁量の下にあると考えられている分権形態である。にも拘らず、中央政府はしばしば地方政府の職務遂行に対して国家的な政策や企画との整合性を求めようとするので、フォーマルなあるいはインフォーマルな統制を行い、それによって自らの目標を達成しようとすることがある。

政治的かつ行政的な権力委譲のさらに分権化された形態は「連邦制」federalism である。連邦制国家においてはその憲法に権力分割が謳われるが、連邦政府（中央）による州政府（地方）に対する実質的な影響力と統制力は相当に大きく、憲法の形式規定とは大いに異なる。また単一国家においてさえ、北アイルランドやスコットランド、ウェールズに見られるイギリスの一国多制度という表現から伺えるように、かなりの程度の「委譲」もありうる。その意味では連邦制という分権形態を単一国家のそれと質的に異なった形態と看做すことがしばしばなされるが、それには問題がありそうだ。

3. 政府間関係のアプローチ

政府間関係、すなわち中央地方関係をどのような関係として理解すべきか、あるいは階層化された政府間の政策責任の配分に関して、いくつかの論争的な議論が行われてきた。地方自治を「官治」による自治として把握してきた日本の自治研究からするといささか趣の異なった議論であるので刺激的、何よりも賑やかである。件のローズは従来の中央地方関係といういわば二元的な関係論はいまや相応しくないと言う。中央と地方とがそれぞれ別箇にそれぞれの行政活動をしているのではなく、両者が相互に密接な関係をとるようになった、それは当然としても国にも地方にもいずれにも属さない機関や団体（‘quango’）が現れ、これらが両政府の行政活動において重要な関係を持つようになったことなどから、政府間関係は中央と地方との二元的な関係という観点からよりももっと広範な関係を示すことのできる Intergovernmental Relation (IGR) として把握した方がよいとする。以下の論述はローズに多くを負っている。（Rhodes, 1988 : 15-45）

第一は行政アプローチ (Public Administration) である。行政研究というのは統治 government に関わる制度と組織、その組織構造、政策決定とその施行過程に焦点を当て、どちらかという政策決定の内容とその諸帰結よりは決定過程の手続きや構成という「公式的」な領域に関心を寄せることから幾分かは推測できるように、このアプローチは中央地方の政府間関係を規制する手続きや取決め、たとえば中央政府がどのような統制メカニズムを持っているか、補助金システムはどのように機能するのか、そしてそれはどのように変化してきたのかといった歴史的な背景などを注視する。

このような観点すなわち行政とその発展という観点から政府間関係を眺めるとき、「集権化パラダイム」としてそれは最も明確な三つの仮定の下に記述される。第一に主要な政策機関が首都に所在すること、第二に集権化の行われる領域を特定し測定することが可能であるとする、第三に集権化は「悪」であり、それに反して分権化 (地方政府の自律性) は「善」であると前提する。事実、イギリスにおける集権化の程度がますます増大してきたことは、決定機関が地方政府から中央政府もしくはアド・ホックな諸団体へと移転してきていること、地方は中央の補助金に依存してきたこと、中央省庁による地方政府に対する密接な指揮管理が見られることなどから明らかである。その結果、地方の自律性が衰え、統治は地方住民の欲求から疎遠になり不効率で素早く反応することがなくなってきた。こうして地方政府は中央政府のパートナーすなわち同輩であることを止め、単なるエージェントすなわち代理人に成り下がってしまったと嘆くのである。このアプローチにはもともと政府間関係を代理人モデルと同輩モデルという古典的な二分法から見ようとする背後仮説がある。つまりエージェント・モデルが地方政府を中央省庁の監督の下で国家政策を施行するものとして描くのに対し、パートナー・モデルにおいては地方と中央とは対等関係にあり、地方政府はその政策立案と施行において相当な自由裁量ないしは自律性を有するものである。いずれにおいても国の仕事と地方の仕事は区分されうるという前提がある。たとえばごみ処理、地域計画、上下水道などの小規模なサービス提供および初等教育は本質的に地方の行政であり、軍備、経済政策、主要な税制政策、都市間交通などは国固有の仕事であるとして、それぞれの領域策定もしくは事務配分を当然のものとしてきた。

しかしながら、現代行政を集権化ないしエージェント・モデルで捉えるにはいくつかの疑問が生まれる。第一に、中央地方関係はゼロサムゲームではない。地方政府が従来の機能を失い、それが他の団体に移転されることは必ずしも地方の自律性の衰退を示すものではない。あらゆるレベルの統治はその責任性を増大させてきたはずであり、戦後イギリス社会における地方政府の業務は相当に拡大し、そのことはプランニングやソーシャル・ワークに見ることができる。第二に、機能ないし事務が「本来的」に「地方」local のものであるとか「中央」national のものであるわけではない。同様な民主主義国家においてさえ異なった配分が行われる。例えばイギリスでは教育は典型的に地方のサービスであり、その経費も自治体支出のかかなりの部分を占めるが、フランスでは教育は中央省庁によって堅固に組織され、教員は公務員、カリキュラムも国全体において標準化されているように行政サービスの分担に「本来性」はない。実際、「福祉国家」の諸活動の大部分はこのような単純な2分類に馴染むものはほとんどないのである。第三に、「金を出せば口も出せる」He who pays the piper calls the tune. と

いう命題に経験的な支持が見出されることはほとんどない。つまり中央政府からの補助金は地方政府に対する統制を必ずしも増大させないのである。第四に、「中央地方関係」という用語は二つの点で適切でない。それは中央省庁と地方政府とに關係が限定され、統治に果たす他のタイプの諸単位の存在を等閑視していること、また中央省庁を同質的に捉えていて、現実にはそれが連携の無いあるいは相互に対立する多様な利害關係から成ることを示せない。第五に、中央は地方を支配するのは容易であり、また中央は地方の行うことを絶えず綿密に監視し、常に中央は地方政府を強圧的にその意志の下に統制するのだと仮定するが、中央による支配は言うほど容易なのだろうか。無数にある地方諸政府の綿密な監視など気の遠くなるほどの仕事であって、実際の可能性は疑わしい。また戦後行政において中央がそうした監視権力を手に入れたという貴重な証拠を見ていない。第六に、地方政府が地域の要求に素早く反応し、人々の関心や感動を惹起させる効率的なサービスを提供し、また地域有権者に明確かつ直接的な説明責任を果たす、なるほどこれが地方政府だという構図は現実にはしばしばナイーヴなユートピアの気味がある。規範的な理想を語るのではなく地方政府のメリットの存在を実際に明確に示す必要がある。逆に、集権化が不効率と疎遠さを必然的にもたらすということも自明なことではない。大事なことは、集権化が良いとか悪いとか言うことではなく、そのメリットないしはデメリットを証拠に基づいて明示することである。（Rhodes, 1988 : 16-17）とは言え、このいわば古典的な行政アプローチはこのような難点を孕みながらも政府間關係論の分析法として形を変えながらも一定の支持者を得てきた。

第二に“ニューライト”アプローチと呼ばれる議論がある。先進資本主義国家の政治経済に関する新しい潮流は1970年代から現れた財政的な危機を契機としている。新保守主義、新自由主義、公共選択論、マネタリスト、サプライサイド経済学、合理的期待形成論など多様な議論が展開されたが、それらは自由と平等あるいは自由と統制といった民主主義社会の諸価値を両立させる政府の規模や公共政策をめぐるものであった。

このアプローチは経済、政治、官僚制の三つの観点からなされる。経済的観点は集合財と公共選択に関する議論で、地方政府が住民の諸要求に素早く反応する政策を担うとすれば、それは財とサービスに関する経済的な効率性の議論になるだろうとして、地方のgovernmentを経済的な観点から説明しようとする。住民は地方政府を自らが必要とする便益を与えてくれるか否かを、税金と提供されるサービスとを天秤にかけて決めるだろうとする。その際、選好される政府にとって重要なのは分権化による自律性の確保であって、それによって増大する住民福祉への素早い応答が可能になるのだとする。国のレベルにおいては、貨幣供給量を通じた経済政策を主張するマネタリストの論点が援用される。経済活動への政府介入は民間部門の生産性を妨げ、かえってインフレを煽る結果をもたらすので不健全である、公共部門の縮小化による公共支出レベルの低減、そして市場と競争を通じた経済運営が健全な経済をもたらすとする。

政治的論点は、政治活動において政治家は選挙民から再選を確保すべくまた政府官僚は省庁利害の促進と擁護を目指し公共支出を拡大させようとする点に視点を据える。経済活動と同様に政府介入を制限し、自由と市場との連携を通じた最小国家論あるいは小さな政府論が

望ましいとする。ということで、政府の仕事を縮小し、その仕事は私有財産の保護と外敵からの防衛であるとする古典的な国家論が展開される。

官僚制的論点も公共選択論の観点が援用される。何がどれほどの量で必要かについて最もよく判断し、それを自己関心に基づいて合理的に行うのが個人という存在でありそうした行動が行われるのが市場であるから、希少資源の市場を介した配分の方が官僚制に基づいた行政的な配分よりは最適な配分がなされ不効率性が排除されるというものである。

ところで官僚は自己関心に基づく合理的なアクターでありながら何故その行動結果が不効率性を生じるのであろうか。そこには公共政策を形成し決定する二人の合理主義者が介在するからだ。一方において、官僚は公共財の供給者として省庁予算を極大化させようとする、そうすることが自己の地位、裁量権、俸給の上昇をもたらすからである。他方、政治家は官僚の提供する政策案の買い手であり、次の選挙に再選されるために最大限の得票確保を目指すとする。両者の互恵的な折衝がもたらすものは公共財の過剰提供となって現れる。何故そのようなことが起こるのか。ここに見られるのは、コストに見合った便益の提供を行うというインセンティブが働かないことである、すなわちそれに関して政治家には窺うことのできない官僚によるコストに関する情報独占があり、また予算への要求は当該公共財に対する強い需要のある利益団体の代表者が不均衡な数を占める特別委員会においてなされるからである。こうして公共選択論は、公共政策がどのように選択されるのか、それを個別利害の増大確保の観点からなされる過剰サービス供給だとして批判し、また効率性改善のために民間部門による経営手法の導入を提言する。

“ニューライト”と命名される論調はさまざまな流派があつて、それを一まとめに概括することは難しいが、概して次のように論駁されてきた。第一にマネタリストは単純な原理原則に基づき雇用や生産の決定に影響を与える支配的要因として貨幣数量の変化を断定的に強調するため、政府の公共政策が複雑で不確定な経済の場でなされることを認識していないこと、第二に資源配分のメカニズムとして市場は強さも持つが同時にその弱点を孕むものであること、第三に新自由主義の政治哲学は自由について極めて狭い範囲の概念しか持たず、平等という価値を等閑視しているとされた。

このような潮流に中央地方関係あるいは分権化という文脈を重ねてみると、それは地方政府の機能縮小を強調する論点の展開となり、また地方政府サービスの民間セクターへの移転による消費者へのより敏感で効率的なサービス提供、すなわち民営化の主張ということになる。その意味で、このアプローチはそれ自体としては中央地方関係の解説を目指したものではなかったが、公共政策ないしは公共性をめぐる議論に対して刺激的な論点を提供したといえることができる。“ニューライト”のアプローチは、例えば公共支出と公務員数の削減、地方政府の機能縮小、個人選択の自由の擁護と促進、行政権の抑制、最小国家のために中央政府の介入の必要性など、地方政府の公共政策に関してある程度の理論的なインプリケーションを与えてきたからである。(Rhodes, 1988 : 28)

政府間関係に関する第三のアプローチは「中心周辺関係」Centre-Periphery Relations というものである。これは歴史的、文化的に異なった背景を持つ地域が、中心と周辺との相互作用

用によって民族的アイデンティティをもたらす個々の基盤の衰退を招き、独自性を失い共通性にとって代わられるというように、近代化の過程で周辺が一つの中心を持つ国家として統合され同質化されていくという議論である。それと同様の文脈からイギリスのスコットランドのような地域を持つ国においてそれとは異なった点に注目する「国内植民地」internal colonialism という議論もある。これには経済的に進んだ中心が遅れた地域を植民地化していく過程、つまり政治的に支配し経済的に搾取していく過程があるとする。その中心的な命題は次のようなものである。第一に不均等な産業化の結果、地域によって工業化の進んだ集団とそうではない集団とを生み出すこと。第二に支配的中心はそのメンバーに高い社会的地位役割を確保させる政策形成を通じて既存の成層システムを制度化し、その有利な地位を永続化しようとする。第三にそうした分断が異なったエスニック・アイデンティティを発展させていくこと。第四に周辺諸集団の政治的地位は必要な資源を欠く故に弱いものとなること。第五に経済的、政治的な不平等は非生産的であり、かえってエスニックな連帯感の高揚と中心支配集団に対する反動を呼び起こすことである。

この国内植民地論はイギリスにおいて論争的な議論を呼んだが、このような観点を「政治的浸透」political penetration という概念に変換すると、発展途上にある国々の国造りにも使える観点であった。新しい国家の政治的・行政的・司法的中心が実効的かつ権威的な中心として形成され、どのように地理的かつ部門的な周辺全体を統合していくか、またそうした中心が政策施行と目標達成のための資源を抽出し動員する能力をどのように獲得していくかを明らかにするのにこの概念は役立った。(Rhodes, 1992 : 321)

第四に、地方政府や中央地方関係に関する従来の議論に「気の利いた洞察を提供し、さらに研究を深めるような明確な理論的視野を定めた」(Dunleavy, 1982 : 215-20) アプローチがある。それは主としてマルクス主義的な政治経済論に依拠する「ラディカル・アプローチ」と総称されるもので、それ自体としては中央、地方の各政府に関する機能的な事務配分を論じるものではなかったが、パブリック・アドミニストレーションの分析に新しい課題を提供したと考えられる契機となった。それは戦後のほとんどの先進産業国家が公共部門を増大させ「大きな政府」となったこと、さらにその増大過程に転機を迎えたことにある。このような現象を見たとき、「ラディカル」な方法の説明力に目が向けられたのである。それは五つの手法上の特徴を持つ。

第一に構造主義の影響である。それは個人の個々の行為は構造的要因によって決定されないいは拘束されているのでアクターの意識的な動機や行動という観点からの説明を退ける。したがって行政の諸過程に絡められた行政官の主観的な見方それ自体ではなくその背後の解明に努める必要があるとする。第二に、この方法は従来の政府間関係論に社会階級や階級利害の観点を持ち込んだことである。行政の組織や政策の変化にはビジネスと労働との間の利害対立のようにより広範な社会階級間、職能集団間の利害関係が絡んでいるのであって、それをニュートラルな変化であるとか組織内論理であるとかとして見ることはできないとする。したがって 1974 年のイギリスにおける地方自治体再編も機能的効率という問題に対応したものであるよりも労働者階級の地方政府に対する統制を制限する手段であったとされる。

第三に、組織発展に関して自然史的な進化過程を拒否し、組織における<危機>は組織が変化するための中心的な役割を果たすとする。危機は既存組織の崩壊ではなく組織の転換点であって、組織行為者が望もうが望ままいが転換を迫る。危機とは変化が凝集して生じる期間であり、限られた選択手段から正しい選択をする中に新たな相対的安定の期間がもたらされると捉える。こうして行政における諸危機は社会的葛藤の反映であると解釈される。自由民主主義社会において危機がかなりしばしば見られるが、それは危機が偶然ではなく固有の現象だからであり、それだけ利害葛藤が強いということを示すものである。そうした社会における危機管理は政治行政システムのある部分から他の部分へと緊張や問題を置換することによって行われ、かなりの時間を経た後に予想もしない場所に思いもかけない形で新しい危機が生じるという過程を伴う。つまり行政課題に対する一つの改善策がどこか他の箇所において別の緊張を生み出すというのである。こうした見解においては、一見した小さな問題の発生はその背後により大きな和解し難い社会葛藤が潜んでいるとする、すなわち危機回避としての置換は社会システムの他の地点における問題として生じさせるとするから、行政上の危機の起源はそのシステム内においてのみ見つけられるわけではなく、ましてやその危機解決の査定は行政の観点からのみではなすことはできないのである。第四に、行政の諸過程を説明する際、因果的なメカニズムによってするのではなく、広い社会的政治的のシステムの中でそれがどのような機能を果たしているかという機能的な説明をする。したがって、国家活動の機能分析は資本蓄積に貢献する諸条件（利潤や投資などの水準）を維持しなければならないという観点からなされ、社会統合を促進する諸活動とは区別される。そして最後に、このラディカル・アプローチは行政に対する人々の参加を支持し、自律的な意思決定の機会が本質的な価値であると強調する。しかし現実にはそうした価値は満たされていない。それは現代のテクノクラート政府が人々の間のコミュニケーションをシステムティックに歪め、本来の人間性を否定し、社会における共通目的の喪失を不可避的にもたらすからであるとする。

ところでハーバーマスによれば、人間には労働と相互行為という二つの基本的な活動がある。労働は人間社会を存続維持させるすべての道具的な生産活動から成り、相互行為はそのような社会を連帯させ意味を付与するすべての意思疎通的な行為を含むものである。「純粋な」意思疎通的な行為はそれに参加するすべての人々の間に基本的な平等という条件が存在するときのみ生じるコミュニケーションであるが、現実には人々の間に存在する権力差異 power differentials が必然的にそうしたコミュニケーションを歪曲してしまうため、共通の意味ないしは真実の価値を見失わせるのである。代議制政治に基づくテクノクラート政府はそうした基本的な人間性を無視し、社会における共通目的や準拠点を人々から奪い去るような社会的編制の形態として現れている。そうした社会においては行政機構とその活動は人々の間の共通目的を確保するようには作用せず、理解や進歩に対する抗うことの出来ない壁として登場する。

こうした観点から公行政を分析するとき、このアプローチはいくつかの欠点を指摘されながらも、政府間関係に関する主流派の行政研究に対して一定の影響を与えた。その典型は「二重国家論」 dual state thesis と呼ばれる議論で、政府組織には異なったレベル (national, regional, local) があるとする。政府組織というものは、社会問題に対する何らかの解決をシ

ステム的に目指すひとつの構造を形成するが、それはある種の社会的利害を他の利害よりも促進する仕組みでもある。経済発展への私的な市場の諸過程が国家財政を下支えし、自由民主主義国家における所得と雇用の水準に決定的に影響を与えるということを考えると、政府組織とはそのような発展を促進しビジネス利害を擁護する機能を第一義的に反映するものとなる。政府組織にはこのように直接的な企業利潤の好転によって経済発展を助長する政策と、それとは異なって主要には生活水準の改善に役立ちながらも経済発展の水準には間接的な効果しか及ぼさない政策という側面がある。つまり政府組織は二つの機能を果たすことが期待されている。ひとつは国家レベル（national, regional）で組織される「社会投資」という機能で、これは中央政府官僚によってかあるいは擬似政府的な機関（agency）によって直接に担われる機能で、資本の利益のための企画と政策の設定を行う。それとは対照的に、もうひとつは一定の自治の手段を持つ地方政府レベル（local）で組織される「社会消費」という機能がある。医療や公営住宅のようにそうした機能は人々によって個々に消費され、それが「草の根」により近いが故にそのサービスは人々の関心を呼び、また地域代表からなる政治組織によって操作されやすくなっている。

「投資」と「消費」というこの二つの機能の間には緊張が存在する。何故なら社会消費の増大は増税によって賄うため、それは民間部門の利潤に逆に作用するからである。この問題に対処するために国家が採用する政策戦略は、何らかの行政による介入（bureaucratic intervention）であったり、消費水準や行動のあり方を政党間の競争的な論争の場に持ち出したり（pluralist competition）、あるいは民間企業との間に政府が政策形成に関して協調関係をつくる（corporatism）という政策である。しかしそうした政策展開にも合理的プランニングと民主的説明責任との間に緊張を生み出さずにおかない。政府による経済の管理能力を損なうような過重なサービス要求に応じることがあるからである。政策の合理性が失われてまでも社会消費の要求を満たすのが政府の責任なのかというジレンマである。それと共に生じる問題は、国家介入と市民の要求・権利は当然であるとする信念とが私有財産権と市場の原理を蝕み、それが政府の正統性危機を招くという問題である。

このように政府組織間の異なった機能の並立というマルクス主義の影響を受けた「二重国家論」は、政府組織が担う社会消費と社会投資との間に政策上の亀裂があると共に、それぞれが異なった政府によって策定され、その間の矛盾が避けられないものであると指摘した。しかし国家レベルと地方レベルとの間の相互排他的な響きを持つ機能分化という論点は類型的に過ぎてその後に修正が加えられた。（Saunders, 1984）例えば、教育に対する支出は社会消費であるが、同時にまた長期的には人的資本を育成する社会投資と言うことも出来るからである。そうではあってもこの二重国家論は、例えば政府役割と機能に関する系統だった理論の重要性、規制行政、給付行政など政府行政間に存在する葛藤の確証と解明の必要性、政府の介入戦略の分析、公共サービスの配分結果の分析、政府間関係の制度的な分析、さらに政府機能と利益仲介とイデオロギーとの相関までをも含む分析の必要性などこれまで未開であった多くの重要な観点を明らかにし、政府間関係の研究に新しい視点を提供したのである。

第五は、「ニューライト」「中心周辺」「ラディカル」の各アプローチが中央地方政府関係論

そのものを本来の課題とはしないのに対して、政府間関係 (Intergovernmental Relation, IGR) に関する主流派の議論である。これは行政研究史において行政サービスの提供があらゆるタイプとレベルの政府単位間に生じる一連の相互関係とその活動によって行われるとする視点から論じようとする点において第一に示した伝統的な行政アプローチとの違いがある。その起源はアメリカ連邦政府が行った1930年代のニューディール政策にあり、政策の意図的な選択とその効果に関心を持つ国家介入であった。すなわちクライアント (住民であれ団体であれ) に対して教育、都市開発、市民権などの公的サービスの効果的な提供はどのようになされるのかという動機から政府間関係という論点が形成されたのである。(Wright, 1978 : 6) このアプローチにおいては、国によって異なる事務の機能的配分パターンが見られることには理由があるのだというような政府間の第1のアプローチのような責任配分には関心を持たず、行政活動の分化や分権化の中で政府諸機関が相互依存と統制の関係によって統合され複合的なネットワークを形成するようになる全般的な傾向をどのように説明するかに腐心する。

それには五つの明確な特徴がある。第一にすべてのタイプの政府間に多元的な諸関係があると認識していること。第二に個人間の相互行為、特に公務員 (public officials) の相互関係を強調していること。第三にこのような関係は継続的であり、日常的であり、またインフォーマルであること。第四にそれが政治家であろうと行政官僚であろうとすべての公務員が果たす役割の重要性に注目すること。最後に、実施される諸政策に関する諸関係の政治性に注目する、特に財政政策に関して誰がどの位の予算額を提案し誰が誰の便益のためにどのような結果をもたらすように使っているのかに焦点を当てようとする。それは形成される政策にはその意図があり現実に実施されるからである。(Wright, 1974 : 4) つまり、このアプローチは政府間関係 (IGR) という用語によって、現代国家においては政治システムの多様なアクター (官僚、政治家、団体役員、ロビイストなど) 間の多元的、行動的、継続的、動的な相互交換が生じているのだということに注目させるのである。その行為及び相互交換には二つの側面があり、ひとつは職業官僚が政策形成に新しい役割を担うようになったことの反映としての機能的な専門分化 (functional specialization)、もうひとつは各レベルの政府間の相互的な政治折衝つまりロビー活動が行われる領域的な分化 (territorial specialization) である。(Rhodes, 1988 : 40) この両側面はまた集権化と分権化という二つの展開プロセスをも反映している。というのも、健康、住宅、都市再開発、交通、教育、エネルギーなどの全体としての政策に関しては専門技術をもつ官僚テクノクラートが企画立案するが故に集権化する過程が惹起され、またそうした政策を実施する過程においては各級の地方政府によって担われる分権化が必要となるからだ。集権化は政策の合理性を求め、分権化はその実効性を求めるとも言うことができよう。そして合理性と実効性とは共存することもあれば互いに他を損ねることもある。

このように政策形成に関して多様なアクターとそのアクター間の相互作用に関心を寄せるから、このアプローチは先進産業社会あるいは自由民主主義国家において見られるアクター間の交渉と妥協を通じて合意形成を行う多元主義的な政府関係論と言うことが出来る。それは福祉国家における政策の形成と実施、そしてその帰結に関して擬似政府を含めて諸政府内、諸政府間の相互関係に関する議論となる。多元社会とは地域的、機能的にそれぞれの分節が

それぞれにおいて業務と能力と資源をもって問題解決にあたる社会である。政府においては福祉社会の実現のために雇用や物価など健全な経済運営の確保、市民に対する福祉保障、市場においては達成されない財サービスの供給といった公的責任を負わねばならない。しかしながら発生する問題とその解決に関しては分節化された境界を越えてくる。それに直面する政府は中央であれ地方であれ過重な荷物（overload）を担い過ぎて統治に失敗し、その正統性に疑義を生じさせないかという問題を抱える。こうした認識から、公共政策の形成と実施に関して現行の政治行政システムの構造的な特徴を捉えようと職業官僚の影響力の大きさ、技術的合理性というロジック、政策システムの専門性化とその政策要因としての重要性、分権化された地方の政府構造に見られる複合的な相互依存関係、とりわけ分節化されながらも相互依存的な諸組織を通じた協調した政策行動の確保を実現する政策ネットワーク（あるいは政策コミュニティ）、そしてそうした政治システムへの照射への重要性などに注目する。

しかし、この多元主義的な政府間関係論にも難点が無いわけではない。第一に、この議論はさまざまな政策領域間においてどのように政策ネットワークが形成されるのか、その政策帰結はどのような利害の葛藤やイデオロギーと結びつくのかに関して説明できていないこと。第二に、政策立案と形成に関する技術論的かつ組織論的な不可避性を説くが、政府役割は集団利害対立のレフリーなのかそうでないのか、特定の個別利害と政府との関係は何なのかその説明が十全ではないこと。第三に、異なった政策ネットワークがさまざまなに形成されるのは政策領域のタイプによる相違なのか、それともそれによって影響を受ける利害集団間の相違なのか、こうした相違を説明していないことである。（Rhodes, 1988 : 41）

参考文献

- Bulpitt, J., 1983, *Territory and Power in the United Kingdom*.
 Dunleavy, P., 1982, 'Is there a radical approach to public administration?', *Public Administration*, 60
 Dunleavy, P., 1984, 'The limits to local government,' in M. Boddy and C. Fudge, eds., *Local Socialism ?*
 Fesler, J.W., 1965, 'Approach to the understanding of decentralization,' *Journal of Politics*, 27
 Hanf, K., 1978, Introduction, in K. Hanf and F.W. Scharpf, eds., *Interorganizational Policy Making*.
 Hechter, M., 1975, *Internal Colonialism*,
 Page, E.C. and Goldsmith, M.J., 1987, 'Center and locality :function, access, and discretion,' in Page and Goldsmith, eds., *Central and Local Government Relations*,
 Page, E.C., 1985, *Political Authority and Bureaucratic Power: a comparative analysis*,
 Rhodes, R.A.W., 1988, *Beyond Westminster and Whitehall*,
 Rhodes, R.A.W., 1992, Intergovernmental Relations: unitary system, in M.Hawkesworth and M.kogan, eds., *Encyclopedia of Government and politics*,
 Rondinelli, C.S. and Cheema, D.A., 1983, 'Impementing decentralization policies,' in Rondinelli and Cheema, eds., *Decentralization and Development*.
 Smith, B.C., 1985, *Decentralization: the territorial dimension of the state*, Wright, D.S., 1974, Intergovernmental relations: an analytical overview.
Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, 416
 Wright, D.S., 1978, *Understanding Intergovernmental Relations*.

（あおき やすひろ 公共政策学科）

2007年4月11日受理